

**2010 12-1****Aktindsigt i forbehandlers navne**

Forsknings- og Innovationsstyrelsen og Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling gav en part i en afgørelsessag afslag på aktindsigt i navnene på to forbehandlere. Ombudsmanden rejste på den baggrund af egen drift en sag over for myndighederne.

Myndighederne anførte bl.a. at forskningsrådene modtager et stort antal ansøgninger, og at det ikke er muligt at samtlige medlemmer af rådet behandler alle sager i detaljer. Derfor vælger rådene ofte at lade hver sag forberede af (normalt to) forbehandlere der er medlemmer af rådet. Forbehandlernes opgave er at forbehandle sagen så grundigt at de på et efterfølgende møde i rådet kan forelægge sagen for rådet til behandling og afgørelse. Forbehandlere træffer ikke afgørelse i sagerne, men forbereder dem så rådet er i stand til at træffe afgørelse i sagerne. Forbehandlerenes foreløbige vurdering ændres ofte. Navnene på alle de personer som sidder i rådet, er offentligt tilgængelige, og ansøgere er derfor ikke afskåret fra at kunne gøre eventuelle inhabilitetsbetragtninger gældende.

Ombudsmanden udtalte at der som altovervejende udgangspunkt er pligt til at give aktindsigt i forbehandlernes navne. Hvis navnene kun fremgår af interne dokumenter, mente ombudsmanden at navnene er omfattet af ekstraheringspligten i forvaltningsloven.

Ombudsmanden lagde vægt på at der i almindelighed ikke er aktindsigt i personalesager, men dog i navnet. At der er aktindsigt i navnet i personalesager, betyder at der også – og så meget desto mere – må være aktindsigt i navnene på de medvirkende i sager der ikke er personalesager. Han lagde også vægt på at forbehandlere i forhold til rådets øvrige medlemmer har en særlig funktion idet de netop – og i modsætning til de øvrige medlemmer – har til opgave at forbehandle sagen.

Ombudsmanden henstillede herefter til ministeriet at genoptage sagerne om aktindsigt i forbehandlernes navne og træffe en ny afgørelse på baggrund af ombudsmandens opfattelse.

(J.nr. 2008-3586-701).

28. september 2010

Forvaltningsret:
1134.3

I forbindelse med min behandling af en konkret sag konstaterede jeg at en ansøger, A, havde fået afslag på aktindsigt i navnene på de medlemmer af et forskningsråd som havde forbehandlet hans sag. Jeg tog af egen drift sagen op over for Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

I min endelige redegørelse skrev jeg:

Ombudsmandens endelige redegørelse

"Den 21. maj 2010 afgav jeg en foreløbig redegørelse i sagen. Jeg skrev følgende:

'Myndighederne (og bestyrelsesformanden for Det Frie Forskningsråd) har oplyst til sagen at forskningsrådene modtager et stort antal ansøgninger, at rådene skal være sammensat af anerkendte forskere, og at det ikke er muligt inden for de givne rammer at samtlige medlemmer af rådet behandler samtlige sager i detaljer. Det er baggrunden for at rådene normalt vælger at lade hver sag forberede af forbehandlere der er medlemmer af rådet. Sagerne sendes til alle medlemmer af rådet med angivelse af hvilke (normalt to) medlemmer af rådet der er forbehandlere på de enkelte sager.

Om forbehandlere har myndighederne bl.a. oplyst at forbehandlere forventes at vurdere sagen så grundigt at 'de på rådets efterfølgende møde i plenum vil kunne forelægge sagen for rådet til behandling og efterfølgende afgørelse'.

Det er også oplyst at forskningsrådene normalt træffer afgørelse i sagerne i plenum af det samlede råd. Men der er også mulighed for at 'rådets afgørelser træffes efter delegation af fx et underudvalg, herunder et forretningsudvalg, af formanden eller af sekretariatet'. Videre er det oplyst at '[d]elegation af bevillingskompetence sker i Forskningsrådet for Sundhed og Sygdom kun til rådets forretningsudvalg. I dette tilfælde foretages ansøgningsbehandlingen på samme måde som ved afgørelser truffet i plenum, dvs. ved en sagsforberedelse af to rådsmedlemmer og en efterfølgende drøftelse og afgørelse i et samlet forretningsudvalg.'

Det spørgsmål som har været genstand for min undersøgelse, er om myndighederne har pligt til at give den som er part i en afgørelsessag, aktindsigt i forbehandlernes navne.

1. Retsgrundlaget

Forvaltningsloven (lovbekendtgørelse nr. 1365 af 7. december 2007) indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

§ 9. Den, der er part i en sag, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed, kan forlange at blive gjort bekendt med sagens dokumenter. (...)

Stk. 2. ...

Stk. 3. ...

Stk. 4. ...

...

§ 12. Retten til aktindsigt omfatter ikke en myndigheds interne arbejdsdokumenter. Som interne arbejdsdokumenter anses

1) dokumenter, der udarbejdes af en myndighed til eget brug ved behandlingen af en sag,

2) ...

3) ...

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i interne arbejdsdokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.

§ 14. Retten til aktindsigt omfatter ikke:

1) ...

2) Dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed.

3) ...

Stk. 2. Oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i de i stk. 1 nævnte dokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i dette kapitel.'

2. Myndighedernes udtalelser

Jeg modtog i 2008 en klage over at myndighederne havde givet afslag på aktindsigt i forbehandlingernes navne (j.nr. 2008-3532-720).

På baggrund af klagen tog jeg spørgsmålet om aktindsigt i forbehandlingernes navne op af egen drift. Jeg bad i brev af 9. december 2008 Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling og Forsknings- og Innovationsstyrelsen om en udtalelse til sagen.

Jeg modtog den 6. april 2009 ministeriets udtalelse af 2. april 2009 vedlagt styrelsens udtalelse af 4. februar 2009.

Myndighederne mener fortsat at der ikke er adgang til aktindsigt i navnene på forbehandlerne.

Begge myndigheder har til støtte for deres synspunkt særligt henvist til at forbehandlerne ikke træffer afgørelse i sagerne, men alene står for den interne forberedelse af dem. Resultatet af forbehandlerens arbejde med en sag bliver således udfordret og prøvet af det samlede nævn i plenum hvor også afgørelsen i sagen bliver truffet. Det hænder at forbehandlerens foreløbige vurdering ændres, og det er derfor ikke af væsentlig betydning hvem der specifikt har deltaget i forbehandlingen af sagen.

Myndighederne har videre henvist til at rådets medlemmer udpeges af ministeren for videnskab, teknologi og udvikling, og at der dermed er tale om personer som virker i det offentlige tjeneste, men uden at dette virke beror på et ansættelsesforhold. Af den grund mener myndighederne ikke at beskyttelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, finder anvendelse på rådsmedlemmerne. Af samme grund mener myndighederne heller ikke at lovens § 2, stk. 3, finder direkte anvendelse.

Derudover har begge myndigheder henvist til at oplysninger om rådets sammensætning er offentliggjort på styrelsens hjemmeside, at ansøgerne derfor altid vil kunne gøre sig bekendt med navnene på samtlige rådsmedlemmer – og dermed de personer som træffer afgørelse i sagerne – og på den baggrund gøre eventuelle inhabilitetsbetragtninger gældende.

Styrelsen har herudover i sin udtalelse skrevet at rådets arbejdsmetoder fremadrettet må ændres, og at det er svært at forudse hvordan rådet vil kunne løfte sine opgaver inden for de givne rammer hvis der skal gives aktindsigt i forbehandlerens navne.

Ministeriet har i sin udtalelse yderligere henvist til at der ikke er tale om at undtage bedømmernes navne fra aktindsigt, men alene forbehandlerens navne. Som udgangspunkt skal der gives afslag på en anmodning om aktindsigt i navnene på forbehandlerne efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, eller § 14, stk. 1, medmindre oplysningen (navnet) skal ekstraheres efter § 12, stk. 2, eller § 14, stk. 2. Navnet på forbehandleren er en faktisk omstændighed, men den har ikke betydning for sagens afgørelse idet forbehandlerne alene forbereder sagerne og ikke træffer afgørelse i dem. Af samme grund mener ministeriet heller ikke at det er uforeneligt med principperne i offentlighedslovens § 2, stk. 3, at undtage forbehandlerens navne fra aktindsigt.

Om Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 420 ff, som jeg har henvist til i mit brev af 9. december 2008, har ministeriet skrevet at der var tale om en lægekonsulent der var ansat i Arbejdsskadestyrelsen, og at offentlighedslovens § 2, stk. 3, dermed var umiddelbart anvendelig. For så vidt angår medlemmerne af de faglige forskningsråd hvor medlemmerne er beskikede af ministeren, gælder at de ikke er ansatte i offentlighedslovens forstand.

Herudover har ministeriet henvist til betænkning nr. 1317 fra 1996 om forskningsrådenes sagsbehandling mv. Ministeriet har oplyst at flertallets anbefaling (at ansøgere i et bekræftelsesbrev informeres om at de ved henvendelse til sekretariatet kan få oplyst hvem der er forbehandler af sagen) ikke har været genstand for efterfølgende lovgivning.

3. Bemærkninger fra bestyrelsesformanden for Det Frie Forskningsråd

Bestyrelsesformanden for Det Frie Forskningsråd har i et brev som jeg modtog den 25. februar 2009, sendt mig sine egne bemærkninger til sagen. Bestyrelsesformanden er også af den opfattelse at der ikke bør være adgang til aktindsigt i navnene på forbehandlerne.

Bestyrelsesformanden har bl.a. peget på at forskningsrådssystemet helt fundamentalt hviler på en gensidig tillid mellem forskersamfundet og de forskere som for en periode er udpeget til at varetage tillidshvervet. Hvis forbehandleranonymiteten ophæves, er der risiko for at offentligheden og ansøgerne fejlagtigt kommer til at tillægge forbehandlerne et ansvar og en indflydelse som de reelt ikke har, ligesom det ikke kan udelukkes at forbehandlerne i nogle tilfælde vil blive udsat for et urimeligt pres.

4. Min foreløbige opfattelse

§ 2, stk. 2 og 3, i offentlighedsloven (lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen) har følgende ordlyd:

'Stk. 2. Bortset fra bestemmelsen i § 6 gælder loven endvidere ikke for sager om ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste. Det samme gælder for andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold i det offentlige tjeneste, jf. dog stk. 3 og § 4, stk. 2.

Stk. 3. I sager som nævnt i stk. 2, 2. pkt., gælder loven for oplysninger om den ansattes navn, stilling, uddannelse, arbejdsopgaver, lønmæssige forhold og tjenesterejser. For så vidt angår ansatte i chefstillinger gælder loven endvidere for oplysninger om disciplinære reaktioner af advarsel eller derover.

Det gælder dog kun for et tidsrum af to år efter, at den endelige afgørelse herom er truffet.

Stk. 4. ...'

Offentlighedslovens § 2, stk. 2 og 3, vedrører spørgsmålet om aktindsigt i almindelige personalesager. Det følger af ordlyden af bestemmelserne at der i almindelighed ikke er aktindsigt i personalesager, men dog i navnet. At der er aktindsigt i navnet i personalesager (der i øvrigt i almindelighed er undtaget fra aktindsigt) betyder efter min opfattelse at der efter princippet i offentlighedslovens § 2, stk. 3, også som udgangspunkt – og så meget desto mere – er aktindsigt i navnet i sager der ikke er personalesager.

Er der tale om aktindsigt i navnet på den eller de personer (her forbehandlere) der har deltaget i behandlingen af partens konkrete afgørelsessag, er der efter min vurdering således ikke tale om aktindsigt i en personalesag. I den situation skal spørgsmålet derfor efter min opfattelse vurderes efter de almindelige regler om aktindsigt i en afgørelsessag (forvaltningslovens § 9, stk. 1).

På den baggrund er det min opfattelse at det ikke i den konkrete sag er afgørende om rådsmedlemmer er (direkte) omfattet af bestemmelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, jf. dog stk. 3.

Myndighederne har anført at rådsmedlemmerne – fordi de er udpegede af ministeren, og fordi deres virke dermed ikke beror på et ansættelsesforhold, men på en beskikkelse – ikke er omfattede af beskyttelsen i offentlighedslovens § 2, stk. 2, jf. dog stk. 3. Uanset at spørgsmålet om aktindsigt i navnene på rådsmedlemmerne i den konkrete sag ikke skal afgøres efter reglerne om aktindsigt i personalesager, vil jeg henlede opmærksomheden på at jeg tidligere har udtalt at Undervisningsministeriets sag om nedsættelse af Højskoleudvalget var en sag om 'ansættelse eller forfremmelse i det offentlige tjeneste', og at sagen derfor som sådan var undtaget fra aktindsigt. Sagen er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 1999, s. 516.

Hvis en part anmoder om aktindsigt i navnet på den eller de personer som har deltaget i behandlingen af en konkret sag, vil det helt klare udgangspunkt være at der skal gives aktindsigt i navnene.

Det vil også gælde hvis navnene alene fremgår af interne dokumenter der som udgangspunkt ikke er omfattet af retten til aktindsigt efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1 (hvis navnene er indeholdt i dokumenter der er udarbejdet af et forskningsråd til eget brug ved behandlingen af en sag), eller efter forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2 (hvis navnene er indeholdt i dokumenter der udveksles i forbindelse med at styrelsen udfører sekretariatsopgaver for et forskningsråd).

Efter min foreløbige opfattelse vil der nemlig som altovervejende udgangspunkt være pligt til at give en part aktindsigt i navnene på forbehandlerne i medfør af ekstraheringsbestemmelserne i forvaltningslovens § 12, stk. 2, eller i § 14, stk. 2. Udgangspunktet kan efter min foreløbige vurdering således kun fraviges i de (sjældne) tilfælde hvor oplysningen om navnene vil kunne undtages efter en af bestemmelserne om undtagelse af oplysninger i forvaltningslovens § 15.

Navnene på forbehandlerne – eller dem der i øvrigt medvirker eller har medvirket ved behandlingen af en sag – er ganske vist ikke direkte omfattet af ordlyden i forvaltningslovens § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2 ('faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse'). I en afgørelsessag fører en snæver ordlydsfortolkning nemlig til at kun oplysninger om sagens materie (sagens indholdsmæssige spørgsmål) – og ikke om sagens behandling – er omfattet af ekstraheringspligten. Navnet på forbehandlerne er ikke en del af sagens materielle faktum.

Jeg henviser i den forbindelse også til notatpligten i offentlighedslovens § 6. Bestemmelsen omfatter 'oplysninger vedrørende en sags faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse'. Offentlighedslovens § 6 gælder efter sin ordlyd kun i afgørelsessager og antages ikke at omfatte oplysninger om behandlingen af sagen mv. Forskellige typer af oplysninger, f.eks. oplysninger om ekspeditioner af væsentlig betydning for behandlingen af en sag som ikke er omfattet af offentlighedslovens § 6, vil derimod skulle noteres efter en almindelig, ulovbestemt retsgrundsætning. Jeg henviser bl.a. til Jon Andersen mfl., Forvaltningsret, 2. udgave (2002), s. 413, og særligt til bind 1, kapitel 13, pkt. 4, s. 412 ff, i betænkning nr. 1510 om offentlighedsloven som Offentlighedskommissionen afgav i november 2009.

Derudover må det efter min foreløbige opfattelse følge af en formålsfortolkning af bestemmelserne om ekstrahering af oplysninger og ud fra sammenhængen i reglerne at ekstraheringspligten i forvaltningsloven også omfatter navnene på forbehandlerne. Offentlighedslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., om aktindsigt i personalesager giver også personer der ikke er parter, adgang til aktindsigt i ansattes navne. Det vil ikke være i overensstemmelse med princippet heri hvis en part ikke i sin egen sag kan få aktindsigt i navnet på den eller de personer (forbehandlere) der står for eller har stået for sagens forberedelse.

Som ministeriet gør opmærksom på, har spørgsmålet om partens aktindsigt i forbehandlerens navne også været genstand for drøftelse i et udvalg nedsat af forskningsrådenes formandskollegium. Jeg henviser til betænkning nr. 1317 fra juni 1996 om forskningsrådenes sagsbehandling m.m. – habilitet, begrundelse, åbenhed og eksterne bedømmere.

Af betænkningens punkt 10.2 om information om sagsgang og forbehandlere (s. 119) fremgår bl.a. at:

'I dag får ansøgerne ved henvendelse til sekretariatet oplysning om sagsgangen. Nogle råd har hidtil afvist at oplyse, hvem der er forbehandlere af en ansøgning. Formålet hermed er at hindre, at ansøgeren kontakter forbehandlerne for at forsøge at lægge pres på dem forud for behandlingen i rådet. De pågældende råd henviser til, at rådene er kollegiale organer, der træffer beslutning i plenum.

Udvalget finder, at åbenhed om sagsbehandlingen kan reducere eventuel mistænksomhed hos en ansøger. Udvalgets flertal (udvalget med undtagelse af [et medlem af udvalget]) anbefaler derfor, at det i forbindelse med bekræftelse af modtagelsen af ansøgningen meddeles ansøgerne, at de ved henvendelse til sekretariatet kan få information om sagsgangen, herunder hvem der er forbehandlere af sagen.

...

Udvalgets flertal anbefaler, at det samtidig over for ansøgerne skal kunne præciseres, at alle henvendelser vedrørende ansøgninger skal ske til forskningsrådets sekretariat og ikke til forbehandleren.

[Et medlem af udvalget] kan ikke tilslutte sig forslaget om, at navne på forbehandlere oplyses til ansøgerne, se mindretalsudtalelsen afsnit 11 nedenfor.'

Af betænkningens punkt 11 om samlet mindretalsudtalelse (s. 124) fremgår bl.a. at:

'Forslaget om, at ansøgerne kan få oplyst, hvilke rådsmedlemmer der er forbehandlere, kan – også selv om det præciseres, at henvendelser i sagen skal ske til sekretariatet – forudses at medføre, at adskillige ansøgere vil henvende sig telefonisk eller personligt til forbehandlerne, privat såvel som på arbejdspladsen, i håb om herved at forbedre deres chance for bevilling. Det er helt uacceptabelt, at ansøgerne således får mulighed for at lægge pres på forbehandlerne. Disse henvendelser vil være meget tidkrævende og vil periodevis yderligere belaste rådsmedlemmernes arbejds- og privatliv.'

Resultatet af min undersøgelse hvorefter der som altovervejende udgangspunkt er pligt til at give parten aktindsigt i forbehandlerens navne, ligger således op ad flertallets anbefaling. Flertallets anbefaling går dog et skridt videre idet flertallet anbefaler at ansøgere ex officio informeres om at de ved henvendelse til sekretariatet kan få oplyst hvem der er forbehandlere af sagen. Jeg bemærker i øvrigt at heller ikke mindretallets opfattelse (at der ikke skal gives aktindsigt i forbehandlerens navne) ses at være gjort til genstand for efterfølgende lovgivning.

Også i sager hvor afgørelsen (efterfølgende) træffes efter delegation, og hvor der til sagens forberedelse er benyttet forbehandlere, er det min foreløbige opfattelse at der som altovervejende udgangspunkt er aktindsigt i forbehandlernes navne.

Jeg har forståelse for de synspunkter om forskningssystemets effektivitet og om beskyttelse af forbehandlere, som særligt bestyrelsesformanden for Det Frie Forskningsråd og styrelsen giver udtryk for. Jeg mener dog at disse hensyn må vige for væsentlige hensyn til partens retssikkerhed og bestemmelserne om aktindsigt i forvaltningsloven og offentlighedsloven.

Jeg henviser i den forbindelse til en sag der er trykt i Folketingets Ombudsmands beretning for 2007, s. 315. Sagen handlede om aktindsigt i navne på dyrlæger der havde udskrevet for meget penicillin. I sagen havde myndighederne ved deres afslag på at give aktindsigt i navnene lagt vægt på risikoen for at oplysningerne kunne blive misbrugt, misforstået eller give anledning til ubegrundede antagelser om ulovligheder mv. hvis der blev givet indsigt i navnene.

Jeg udtalte herom bl.a. følgende s. 323-24:

'I almindelighed kan risikoen for at en ansøger eller andre misbruger eller misforstår de oplysninger som ansøgeren efter offentlighedsloven vil opnå indsigt i, ikke tillægges betydning ved myndighedernes stillingtagen til ansøgninger om aktindsigt. Dette må navnlig ses i lyset af at offentlighedsloven tillægger 'enhver' adgang til indsigt, og at loven ikke stiller krav om at ansøgninger om aktindsigt skal begrundes. Jeg henviser til betænkning nr. 857 fra 1978 om offentlighedslovens revision, s. 129. Heller ikke risiko for chikane af f.eks. offentligt ansatte kan normalt begrunde afslag, se f.eks. pkt. 8 i Justitsministeriets vejledning om aktindsigt i personalesager (1997) (som også omtalt på s. 23-24 i betænkning nr. 1349 fra 1997 om aktindsigt i personalesager).

Uden for de lovbestemte tilfælde kan fravigelse af det omtalte udgangspunkt efter lovens forarbejder kun komme på tale i helt særlige og sjældne tilfælde hvor der er velunderbyggede og tungtvejende grunde som i høj grad sandsynliggør risiko for væsentlige skadevirkninger, jf. forudsætningsvis Østre Landsrets dom i Ugeskrift for Retsvæsen for 2004, s. 1212.'

Bekymringen for at indsigt i forbehandlernes navne vil skade forskningssystemets effektivitet og forbehandlere selv, ses ikke at være underbygget af konkrete erfaringer. På den baggrund er det min foreløbige opfattelse at risikoen for skadevirkninger ikke er underbygget og sandsynliggjort på en sådan måde og i en sådan grad at myndighederne med rette ville kunne have meddelt afslag på aktindsigt i navnene efter forvaltningslovens § 15, stk. 1.

På den baggrund overvejer jeg at henstille at ministeriet genoptager A og B's sager om aktindsigt i forbehandlingernes navne og træffer en ny afgørelse.

Jeg har som nævnt indledningsvis anset det for rigtigst at jeg i første omgang afgiver min udtalelse i foreløbig form, sådan at ministeriet og styrelsen kan få lejlighed til at kommentere det jeg har anført, før jeg afgiver min endelige udtalelse i sagen.'

Den 30. august 2010 havde jeg et møde med repræsentanter fra myndighederne og med bestyrelsesformanden for Det Frie Forskningsråd og formanden for gruppen af formænd for de 5 forskningsråd.

Under mødet blev forbehandlingernes rolle præciseret, og det blev oplyst at det ofte hænder at forbehandlingernes foreløbige vurdering ændres. Desuden blev ansøgere negative reaktioner over for medlemmer af rådet og hyppigheden heraf beskrevet, og det blev oplyst at sådanne negative reaktioner måtte forventes rettet mere mod forbehandlingerne hvis det var kendt hvem der er eller havde været forbehandler.

Jeg fastholder det som jeg har anført i den foreløbige redegørelse af 21. maj 2010. Jeg mener således ikke at spørgsmålet om hvor ofte forbehandlingernes foreløbige vurderinger ændres, har betydning for muligheden for at få aktindsigt i forbehandlingernes navne. Det skyldes at forbehandlingerne (uanset om deres foreløbige vurdering måtte blive ændret af det samlede råd) har eller har haft en særlig identificerbar funktion i forhold til de øvrige medlemmer af rådet, idet de – i modsætning til de øvrige medlemmer af rådet – har eller har haft til opgave at forbehandle en konkret sag.

Det er således fortsat min opfattelse at der som altovervejende udgangspunkt er pligt til at give aktindsigt i forbehandlingernes navne, og at det gælder uanset om afgørelsen (efterfølgende) træffes eller er truffet af forskningsrådet i plenum eller efter delegation.

For så vidt angår risikoen for negative reaktioner over for forbehandlere, anerkender jeg at en sådan risiko kan bestå, men mener ikke at det i almindelighed kan tillægges en sådan vægt at udgangspunktet om at aktindsigt skal meddeles, kan fraviges.

På den baggrund henstiller jeg at Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling genoptager A's og B's sager om aktindsigt i forbehandlingernes navne og træffer en ny afgørelse på baggrund af det som jeg har anført."

Sagsfremstilling

I brev af 9. december 2008 bad jeg (med henvisning til § 17, stk. 1, i lov nr. 473 af 12. juni 1996 om Folketingets Ombudsmand) Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling om en udtalelse. Jeg bad også om at ministeriet forinden indhentede en udtalelse fra Forsknings- og Innovationsstyrelsen.

Jeg bad ministeriet om en udtalelse fordi jeg fra ministeriet havde modtaget en kopi af ministeriets brev af 11. september 2008 til A. I brevet fastholdt ministeriet at A ikke kunne få aktindsigt i navnene på de to rådsmedlemmer der i 2006 bedømte forskerskolens ansøgninger.

I mit brev af 9. december 2008 henviste jeg til følgende i ministeriets brev af 11. september 2008:

”(...) Det er Forsknings- og Innovationsstyrelsen, der til daglig sekretariatsbetjener forskningsrådene. Når styrelsens medarbejdere foretager sekretariatsbetjening, handler de på forskningsrådets vegne og som en del af denne myndighed. Styrelsen er en sædvanlig statslig styrelse, der indgår i det administrative hierarki, således at styrelsen ved siden af den uafhængige sekretariatsbetjening af forskningsrådene kan varetage opgaver efter instruktion fra ministeriet.

På baggrund heraf er det ministeriets opfattelse, at spørgsmålet om aktindsigt i navnene på de to bedømmere skal afgøres efter forvaltningslovens § 14, stk. 1, nr. 2. Heraf fremgår det, at retten til aktindsigt ikke omfatter dokumenter, der udveksles i forbindelse med, at en myndighed udfører sekretariatsopgaver for en anden myndighed. Udgangspunktet er således, at De ikke har ret til aktindsigt.

Efter forvaltningslovens § 14, stk. 2, gælder der dog en ekstraheringspligt, hvorefter oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i de i stk. 1 nævnte dokumenter, skal uanset bestemmelsen i stk. 1 meddeles i overensstemmelse med reglerne i forvaltningslovens kapitel 4.

...

Ministeriet er også enig med Dem i, at navnene på bedømmerne er en faktisk omstændighed. Navnene er tillige alene indeholdt i det dokument, der er udarbejdet af forskningsrådets sekretariat og sendt til medlemmerne af rådet. Afgørende for om navnene skal ekstraheres må derfor være en konkret vurdering af, hvorvidt navnene er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

...

Den til enhver tid gældende sammensætning af rådet er offentliggjort på styrelsens hjemmeside.

Når forskningsrådet således er nedsat og udpeget efter lovbundne kriterier, og sammensætningen af rådet på baggrund af udpegningerne er offentlig tilgængelig, finder ministeriet, at navnene på to specifikke bedømmere ikke er af væsentlig betydning for sagens afgørelse.

...

På baggrund heraf finder ministeriet ikke, at navnene på de to bedømmere skal ekstraheres efter forvaltningslovens § 14, stk. 2.

Ministeriet har vurderet, om De kan få aktindsigt efter princippet om meroffentlighed, jf. offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Ministeriet har efter en konkret vurdering ikke fundet grundlag for at meddele Dem aktindsigt i medfør af meroffentlighedsprincippet (...)"

I mit brev af 9. december 2008 bad jeg myndighederne om følgende:

"Jeg beder ministeriet og styrelsen om at redegøre nærmere for hvorledes det er foreneligt med princippet i offentlighedslovens § 2, stk. 3, at undtage oplysning om bedømmernes navne fra aktindsigt. Efter offentlighedslovens § 2, stk. 3, er oplysninger om bl.a. den ansattes navn, stilling, uddannelse og arbejdsopgaver offentligt tilgængeligt.

Jeg beder også ministeriet og styrelsen om at redegøre nærmere for hvordan borgerens muligheder for at fremkomme med eventuelle inhabilitetsindsigelser, rettet mod den eller de bedømmere der har deltaget i sagen, kan blive varetaget hvis borgeren ikke kan få oplyst navnet på den eller de pågældende.

Jeg henviser i den forbindelse til en sag om afslag på aktindsigt i en lægekonsulents navn som er omtalt i min beretning for 2007 på side 420 ff.

Derudover beder jeg ministeriet og styrelsen redegøre for om det forhold at der nu er fastsat regler for adgangen til delegation (i bekendtgørelse nr. 864 af 27. august 2008 om delegation af kompetence, fondsfunktionen m.v. under Det Frie Forskningsråd og Det Strategiske Forskningsråd), ændrer ved ministeriets opfattelse af at navnene på (to) specifikke bedømmere ikke er af væsentlig betydning for sagens afgørelse når forskningsrådet er nedsat og udpeget efter lovbundne kriterier, og når sammensætningen af rådet er offentligt tilgængeligt og offentliggøres på

Forsknings- og Innovationsstyrelsens hjemmeside. (Der henvises til afsnit 5 og 6 i citatet ovenfor fra ministeriets brev af 11. september 2008).”

Den 25. februar 2009 modtog jeg et brev fra bestyrelsesformanden for Det Frie Forskningsråd.

Det fremgår af brevet at bestyrelsesformanden havde modtaget en kopi af Forsknings- og Innovationsstyrelsens brev af 4. februar 2009 til Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling. Bestyrelsesformanden bad på vegne af Det Frie Forskningsråd om at forbehandleranonimiteten blev bevaret, og kom i den forbindelse bl.a. med følgende bemærkninger:

”Det danske forskningsrådssystem baserer sig på, at forskningsaktive og forskningskyndige personer indstilles til et tillidshverv som rådsmedlemmer, hvorefter de beskikkes af ministeren. Rådsarbejdet, der beslaglægges op mod 1.000 timer om året, består i vurdering og behandling af ansøgninger.

...

Rådssystemet er lavbureaukratisk, det er højeffektivt i forhold til svartid, og helt fundamentalt hviler det på gensidig tillid mellem forskersamfund og de, der for en periode er udpeget til at varetage tillidserhvervet. Generelt er den tillid så stor og respekten for afgørelserne så accepteret, at rådssystemet, til trods for dets begrænsede økonomiske muligheder, står helt centralt i det danske forskersamfund. Det er fundamentalt, at tilliden er gensidig.

Med mindre der foreligger en delegation, er alle beslutninger rådsbeslutninger, hvilket også gælder den konkrete sag. En ophævelse af forbehandleranonimiteten kan i offentlighedens og ansøgernes øjne fejlagtigt komme til at pålægge forbehandlerne et ansvar og en indflydelse, som de reelt ikke har. Det kan heller ikke udelukkes, at det i nogle tilfælde kan udsætte enkeltpersoner for et urimeligt pres. Det vil være forkert at pålægge forskere, der har påtaget sig et tillidshverv som del af et **kollegialt** organ, en sådan byrde. (...).”

Med brev af 5. marts 2009 svarede jeg bestyrelsesformanden for Det Frie Forskningsråd at jeg havde bemærket hans betragtninger i brevet, og at jeg ville lade dem indgå i grundlaget for min fortsatte behandling af sagen. Jeg oplyste samtidig at jeg endnu ikke var blevet gjort bekendt med styrelsens udtalelse af 4. februar 2009.

Den 6. april 2009 modtog jeg Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udviklings udtalelse af 2. april 2009. Udtalelsen var vedlagt Forsknings- og Innovationsstyrelsens udtalelse af 4. februar 2009 med bilag.

Følgende fremgår bl.a. af styrelsens udtalelse af 4. februar 2009:

"Arbejdsmetoder:

Forskningsrådet for Sundhed og Sygdom modtager årligt ca. 900-1000 ansøgninger samt andre enkeltsager til afgørelse. Da rådet er og efter loven skal være sammensat af anerkendte forskere, der alle har (mere end) fuldtidsbeskæftigelse uden for rådet, stilles der store krav til håndteringen af sagsmængden. Rådets afgørelsessager behandles og afgøres enten i plenum eller efter delegation af et underudvalg, af formanden eller af sekretariatet.

Afgørelser truffet i plenum:

Forskningsrådet for Sundhed og Sygdom træffer normalt afgørelser i plenum, både i fondssager og i rådgivningssager. Den store sagsmængde gør det imidlertid umuligt inden for de givne rammer at stræbe efter at behandle samtlige sager fuldt ud i detaljen af samtlige medlemmer af rådet. Rådet vælger derfor sædvanligvis at lade hver sag forberede af to forbehandlere. I praksis sendes samtlige af rådets sager til alle medlemmer, idet det samtidig for hver sag angives, hvilke – normalt to – medlemmer, som forventes at vurdere de respektive sager så grundigt, at de på rådets efterfølgende møde i plenum vil kunne forelægge sagen for rådet til behandling og efterfølgende afgørelse. De to forbehandlere træffer ingen afgørelse, og resultatet af deres forbehandling bliver udfordret og fuldt prøvet af de øvrige rådsmedlemmer i plenum, hvorefter afgørelsen træffes i plenum. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den hidtidige terminologi med 'bedømmere,' bl.a. i brev af 9. december 2008, er misvisende, da der er tale om forbehandlere.

Rådet betragter hele forløbet frem til afgørelsen som en forberedelsesfase, der foretages internt i rådet. Det er afgørende for rådet, at selve forberedelsen, herunder forbehandlingen, og hvem der står for den, kan foregå uforstyrret og holdes intern og uden for offentlighed. Rådets medlemmer deltager i forberedelsen i tillid til, at deres navne som forbehandlere ikke offentliggøres. Som nævnt er det hele rådet, der bedømmer og træffer afgørelse om hver enkelt ansøgning.

...

Ombudsmandens spørgsmål

Ad 1: Offentlighedslovens § 2, stk. 3

Medlemmerne af Forskningsrådet for Sundhed og Sygdom udpeges (beskikkes) af ministeren for videnskab, teknologi og udvikling. Der er ikke tale om et ansættelsesforhold, og beskyttelsen i offentlighedslovens § 2 finder derfor ikke anvendelse for rådsmedlemmer. Hvorvidt der er aktindsigt i forhold vedrørende sådanne beskikkede rådsmedlemmer, herunder deres deltagelse og ageren på møder i rådet, må derfor bero på lovgivningens øvrige bestemmelser.

Ad 2: Inhabilitet

...

Rådet foretager altid selv forud for behandlingen af sagerne en vurdering af, hvorvidt der foreligger inhabilitet, således at enkelte rådsmedlemmer må undlade at deltage i behandlingen af de pågældende sager.

...

Oplysninger om rådets sammensætning er offentliggjort på styrelsens hjemmeside. A – og andre ansøgere – vil derfor til enhver tid kunne gøre sig bekendt med navnene på samtlige rådsmedlemmer og på den baggrund tage stilling til evt. inhabilitet. Styrelsen vil i øvrigt også altid være rede til konkret at oplyse, hvilke af rådets medlemmer som har været til stede og deltaget i behandlingen af en konkret sag.

Selv om den interne arbejdsfordeling i rådet ikke er oplyst, herunder navnene på forbehandlerne, kan inhabilitetsvurderingen sagtens foretages på baggrund af de foreliggende oplysninger.

Ad 3: Delegation

De nye regler om delegation af kompetence, fondsfunktionen mv., jf. bekg.nr. 864 af 27. august 2008, ændrer ikke ved ovenstående vurderinger.

Træffes en afgørelse efter delegation af f.eks. et udvalg under rådet, af formanden eller af sekretariatet, vil navnene på dem, som har truffet afgørelsen og deltaget i behandlingen af sagen, selvsagt være underlagt aktindsigt.

Træffes afgørelsen derimod af rådet i plenum på grundlag af en intern forberedelse i rådet, må rådet være berettiget til at undlade at oplyse navnene på de medlemmer, som måtte have påtaget sig en særlig forberedende opgave. Det må her understreges, at samtlige medlemmer af rådet er sagkyndige forskere, som hver for sig og samlet har den faglige indsigt, som er nødvendig til brug for vurderingen af afgørelsessagerne.

Ikke sjældent ændres forbehandlingernes foreløbige vurdering under behandlingen i plenum. Derved mindskes den reelle betydning af forbehandlingen, og det kan således ikke være af væsentlig betydning for sagens afgørelse, hvem der specifikt har forestået den foreløbige vurdering af en given sag.

Afsluttende bemærkninger

Jeg tillader mig på ny at understrege, at Forskningsrådet for Sundhed og Sygdom særligt har påpeget over for styrelsen, at det betragtes som helt afgørende for rådets virke og arbejdstilrettelæggelse, at forbehandlingernes navne ikke oplyses. I fald ministeriet eller ombudsmanden ikke er enig med styrelsen i vurderingen af omfanget af aktindsigt i navne på forbehandlere, må det således forudses, at rådets arbejdsmetoder fremadrettet må helt ændres, og det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at forudse, hvordan rådet så vil kunne løfte sine opgaver inden for de i øvrigt givne rammer.

Under hensyntagen til sagens principielle karakter sender jeg en kopi af dette brev til formanden for Forskningsrådet for Sundhed og Sygdom såvel som til formanden for bestyrelsen for Det Frie Forskningsråd.”

Følgende fremgår bl.a. af ministeriets udtalelse af 2. april 2009:

”Generelt om sagsbehandlingen i forskningsrådene

...

Embedsmændene i Forsknings- og Innovationsstyrelsen har ikke forskningsfaglig indsigt. Derfor er forbehandlingen af ansøgningerne nødt til at være placeret hos selve rådets medlemmer.

...

Som det fremgår af Forsknings- og Innovationsstyrelsens udtalelse, har forskningsrådet på grund af den store sagsmængde valgt at lade hver sag forberede af to forbehandlere, der er medlemmer af rådet. Alle rådets medlemmer får tilsendt samtlige sager med angivelse af hvilke – normalt to – medlemmer, som forventes at vurdere sagen så grundigt, at de på rådets efterfølgende møde i plenum vil kunne forelægge sagen for rådet til behandling og efterfølgende afgørelse. På dette stadie er der således tale om forberedelse af sagen forud for beslutningen om sagens afgørelse, jf. Bent Christensen: *Forvaltningsret. Opgaver – Hjemmel – Organisation*, 2. udg. 1997, side 306.

De to forbehandlere træffer således ingen afgørelse, og resultatet af deres forberedelse bliver udfordret og fuldt prøvet af de øvrige rådsmedlemmer i plenum, jf. om rådslagning og afstemning Jens Garde, Carl Aage Nørgaard og Karsten Revsbech: *Forvaltningsret – Sagsbehandling*, 6. udg. 2007, side 331 f.

...

Folketingets Ombudsmands spørgsmål

Ad 1. Offentlighedslovens § 2, stk. 3

...

Medlemmerne af de faglige forskningsråd, herunder Forskningsrådet for Sundhed og Sygdom, udpeges af ministeren for videnskab, teknologi og udvikling i deres personlige egenskab, jf. § 14, stk. 2, i lov om forskningsrådgivning m.v. Der er således tale om personer, der virker i offentlig tjeneste, uden at dette virke beror på et ansættelsesforhold, f.eks. som tjenestemand eller i henhold til overenskomst, men derimod på beskikkelse.

Af den grund finder offentlighedslovens § 2, stk. 2, 2. pkt., om andre sager om enkeltpersoners ansættelsesforhold ikke anvendelse på disse personer, jf. John Vogter: *Offentlighedsloven med kommentarer*, 3. udg. 1998, side 96. Hermed finder offentlighedslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., om oplysninger, der skal gives aktindsigt i, herunder den ansattes navn, heller ikke direkte anvendelse.

Ombudsmanden spørger til, hvordan det er foreneligt med princippet i offentlighedslovens § 2, stk. 3, at undtage oplysning om bedømmeres navne fra aktindsigt, når det af bestemmelsen fremgår, at oplysninger om bl.a. navn er offentligt tilgængeligt.

På samme måde som oven for nævnt kan man oplyse, at forbehandling af sager er en arbejdsopgave for rådsmedlemmer. Men det skal ikke oplyses, om et rådsmedlem har forbehandlet en konkret sag.

Der er ikke tale om at undtage bedømmeres navne fra aktindsigt, men derimod forbehandlerne navne. Forbehandlerne forbereder alene sagerne med henblik på en efterfølgende drøftelse og realitetsbehandling, herunder afgørelse, i det samlede forskningsråd. Navnene på bedømmerne, forstået som den til enhver tid gældende sammensætning af forskningsrådet, der træffer afgørelse i sagerne, er offentliggjort på Forsknings- og Innovationsstyrelsens hjemmeside.

Hvis en part således anmoder om aktindsigt i forbehandlerens navne, vil spørgsmålet skulle vurderes efter forvaltningslovens § 12, stk. 1, nr. 1, (hvis navnene indeholdes i dokumenter, der er udarbejdet af et forskningsråd til eget brug ved behandlingen af en sag), eller § 14, stk. 1, nr. 2, (hvis navnene indeholdes i dokumenter, der udveksles i forbindelse med at styrelsen udfører sekretariatsopgaver for et forskningsråd). Som udgangspunkt vil der ikke være aktindsigt i disse dokumenter, herunder forbehandlerens navne. Ekstraheringsbestemmelserne i henholdsvis § 12, stk. 2, og § 14, stk. 2, medfører dog, at oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af væsentlig betydning for sagens afgørelse, og som alene indeholdes i de pågældende dokumenter, skal undergives aktindsigt.

Navne på forbehandlere er en faktisk omstændighed (...). Navne på forbehandlere er dog ikke af væsentlig betydning for en sags afgørelse, eftersom forbehandlere ikke træffer afgørelse i sagerne men alene forbereder dem med henblik på afgørelse ved det samlede forskningsråd, hvis sammensætning er offentlig tilgængelig.

Anmodninger om aktindsigt i forbehandlerens navne vil tillige skulle vurderes i forhold til princippet om meroffentlighed, jf. § 4, stk. 1, 2. pkt., i offentlighedsloven.

Formålet med at oplyse navnet på den person eller de personer, der har truffet afgørelse er af væsentlig betydning for vurderingen af bl.a. spørgsmål om inhabilitet. Ministeriet finder derfor, at undtagelse af forbehandlerens navne fra aktindsigt er foreneligt med princippet i offentlighedslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., eftersom forbehandlerne ikke træffer afgørelse i sagerne, men alene forbereder disse. Når afgørelsen træffes af et kollegialt organ, i dette tilfælde et forskningsråd, skal sammensætningen af organet oplyses. Den til enhver tid gældende sammensætning af de faglige forskningsråd er tilgængelig på Forsknings- og Innovationsstyrelsens hjemmeside.

Ad 2. Inhabilitet

Forskningsrådenes ansøgningsbehandling er omfattet af forvaltningslovens regler om inhabilitet. Et medlem af forskningsrådet må således ikke deltage i behandlingen af en sag, som den pågældende er inhabil i forhold til.

...

Folketingets Ombudsmand henviser til en sag om afslag på aktindsigt i en lægekonsulents navn, jf. FOB 2007.420. Som ministeriet forstår sagen, var der tale om en lægekonsulent, der var ansat i Arbejdsskadesty-

relsen, hvorfor offentlighedslovens § 2, stk. 3, 1. pkt., var umiddelbart anvendelig.

Medlemmerne af de faglige forskningsråd er beskikkede af ministeren for videnskab, teknologi og udvikling, jf. § 14, stk. 2, i lov om forskningsrådgivning m.v., og de er derfor ikke ansatte i offentlighedslovens forstand, jf. det oven for anførte, hvorfor lovens regler i § 2, stk. 2, 2. pkt., og § 2, stk. 3, 1. pkt., ikke finder direkte anvendelse.

Som ovenfor anført er det ikke bedømmernes navne, der er undtaget fra aktindsigt, men derimod forbehandlernes navne.

Forbehandlerne træffer ingen afgørelse i sagerne, og resultatet af behandlingen bliver udfordret og fuldt prøvet af de øvrige rådsmedlemmer i plenum, hvorefter afgørelsen træffes i plenum. Forskningsrådet foretager altid selv forud for behandlingen af sagerne en vurdering af, hvorvidt der forligger inhabilitet, således at enkelte rådsmedlemmer må undlade at deltage i behandlingen af de pågældende sager.

Formålet med at oplyse sammensætningen af forskningsrådet, der træffer afgørelse i sagerne, er af væsentlig betydning for vurderingen af bl.a. spørgsmål om inhabilitet. Den til enhver tid gældende sammensætning af forskningsrådene, der træffer afgørelse i sagerne, er tilgængelig på Forsknings- og Innovationsstyrelsens hjemmeside. Borgeren har derfor mulighed for at fremkomme med eventuelle inhabilitetsindsigelser ved f.eks. at rette henvendelse til forskningsrådets sekretariat.

Et flertal i udvalget, der afgav betænkning nr. 1317 fra 1996 om forskningsrådenes sagsbehandling m.m., fandt, at åbenhed om sagsbehandlingen kunne reducere eventuel mistænksomhed hos en ansøger. Flertallet anbefalede derfor, at det i forbindelse med bekræftelse af modtagelsen af ansøgningen kunne meddeles ansøgerne, at man ved henvendelse til sekretariatet kunne få information om sagsgangen, herunder hvem der var forbehandler af sagen. Samtidig anbefalede flertallet, at det over for ansøgerne skulle kunne præciseres, at alle henvendelser vedrørende ansøgninger skulle ske til forskningsrådets sekretariat og ikke til forbehandleren, jf. betænkningen side 119.

Et mindretal i udvalget fandt, at ovenstående forslag kunne — også selv om det præciseredes, at henvendelser i sagen skulle ske til sekretariatet — forudses at medføre, at adskillige ansøgere ville henvende sig telefonisk eller personligt til forbehandlerne, privat såvel som på arbejdspladsen, i håb om derved at forbedre deres chance for bevilling. At ansøgerne således fik mulighed for at lægge pres på forbehandlerne, fandt mindretallet helt uacceptabelt, jf. betænkningen side 124.

Flertallets anbefaling har ikke været genstand for efterfølgende lovgivning (lovforslag nr. L 193 af 12. marts 1997, nr. L 84 af 6. februar 2002, nr. L 142 af 29. januar 2003, nr. L 125 af 25. januar 2006, nr. L 112 af 15. december 2006 og nr. L 104 af 12. marts 2008).

...

Ad 3. Delegation

Ministeriet henholder sig til det, som Forsknings- og Innovationsstyrelsen har anført herom i sin udtalelse af 4. februar 2009.

...”